

УДК 342.5(045)

Миколенко В. А., СУЕМ

## МОДЕРНІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

*Стаття присвячена порівняльному аналізу функцій, повноважень та систем органів прокуратури у правових системах різних держав світу. Проаналізовано місце та роль прокуратури серед органів державної влади. На підставі проведеного аналізу систематизовано форми, методи та практичні аспекти організації та діяльності органів прокуратури у різних країнах.*

*Наголошується, що досвід визначення конституційно-правового статусу прокуратури як в європейських, так і в інших зарубіжних державах демонструє універсальність методологічного підходу, відповідно до якого питання організації діяльності, функцій та повноважень прокуратури становлять внутрішню компетенцію суверенних держав, але в той же час в умовах європейської міждержавної інтеграції України конституційно-правове регулювання, безумовно, повинно імплементувати та належним чином враховувати європейські спільні правові стандарти, які, у свою чергу, відображають європейські правові цінності як необхідну умову адаптації національного законодавства до європейського права.*

Зважаючи на те, що питання визначення структури, повноважень та практичних механізмів діяльності прокуратури є внутрішнім конституційним питанням та регулюється міжнародно-правовими джерелами лише рамково, доцільним вбачається ретельний аналіз досвіду модернізації конституційно-правового статусу в деяких європейських країнах, особливо в умовах реалізації стратегічного курсу України на набуття повноцінного членства в Європейському Союзі з відповідною гармонізацією національного законодавства з європейським правом.

Варто зазначити, що окремі питання конституційно-правового статусу, функціональних та організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури неодноразово були безпосереднім предметом дослідження вітчизняної юридичної, зокрема – конституційно-правової, науки.

Серед інших, слід відзначити праці таких науковців, як О. В. Баганець, М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, Ю. М. Бисага, С. В. Білошицький, Ю. О. Волошин, А. Г. Гаркуша, Л. Р. Грицаєнко, В. В. Долежан, О. Є. Єгоров, О. В. Зайчук, В. М. Кампо, В. Б. Ковальчук, О. Л. Копиленко, М. В. Косюта, В. В. Кравченко, В. Т. Маляренко, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. В. Руденко, М. В. Савчин, Ю. Г. Севрук, М. І. Ставнійчук, А. А. Стрижак, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко.

При цьому праці українських конституціоналістів та вчених суміжних галузей права здебільшого були зосереджені на дослідженні та науковому обґрунтуванні функціональної складової діяльності прокуратури України, її внутрішніх організаційно-правових питань, окремих питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними та судовими органами, в той час як на сучасному етапі європейської міждержавної інтеграції України необхідним вбачається комплексний аналіз оптимальних шляхів удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури у контексті загальних європейських тенденцій інтернаціоналізації конституційного права, конституціоналізації міжнародних інституціональних стандартів правоохоронної діяльності, інтенсифікації сприйняття національної правовою системою України європейських правових стандартів.

Мета статті провести порівняльно-правовий аналіз досвіду модернізації конституційно-правового статусу прокуратури в європейських та інших зарубіжних державах з метою визначення корисних тенденцій та особливостей у контексті удосконалення організації та діяльності прокуратури України на сучасному етапі.

Корисний досвід для визначення оптимальних шляхів удосконалення конституційно-правового статусу прокуратури України може бути запозичений, зокрема, з моделі організації та діяльності органів прокуратури Франції як держави зі схожою (змішаною) формою правління.

Як справедливо зазначає Н. Холодницький, європейська концепція прокуратури зародилася саме у Франції, оскільки французький інститут прокуратури формувався у XIV ст. як механізм утвердження королівської влади. У цей час прокуратура безпосередньо підпорядковувалася королю Франції. Засновником

європейської прокуратури вважають короля Франції Філіпа IV Красивого, який законодавчо закріпив правовий статус і функції прокуратури [1, с. 142-143]. 25 березня 1302 р. він видав ордонанс про постійних королівських прокурорів, які діяли при парламентах (судових органах у Парижі, Турі та Руанді) і балії та сенешалах (місцевих суддів) [2, с. 103].

Під час Великої французької революції діяльність прокуратури було призупинено, а згодом відновлено у модернізованому вигляді. Зокрема, прокуратура була позбавлена засобів політичного впливу (на наш погляд, це завдання конституційної модернізації прокуратури є одним з найважливіших та становить спільний для європейських правових систем стандарт належної організації органів прокуратури. – Авт.). Так, у 1789-1819 рр. Франція зазнала прийняття близько 30 загальних і спеціальних законів про прокуратуру, які визначили цей інститут як важливий механізм правової держави [2, с. 104-105].

В цілому, слід зазначити, що на даний час на «правовій мапі» світу склалися дві основні функціональні моделі прокуратури: прокуратура як (переважно) орган кримінального переслідування і прокуратура як (насамперед) орган нагляду за законністю. При цьому до передумов формування різних функціональних моделей прокуратури слід також віднести і певні історичні традиції, шляхи розвитку держави.

Першій моделі дотримується абсолютна більшість країн континентальної системи права. Їй значною мірою відповідає інститут атторнейської служби в США. У зазначених країнах прокуратура являє собою орган, функції якого зазвичай полягають в кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили злочини, у підтриманні публічного обвинувачення в суді, а також у надгляді за законністю попереднього розслідування злочинів і утримуванням осіб у місцях позбавлення волі.

Відсутність у західних державах загального нагляду пояснюється тим, що в розвинутих країнах правом, правовою культурою перейняті всі структури соціального і державного організму. Там вже створене цивільне суспільство, сформовані його регулятори, у тому числі стабільне законодавство, що охоплює всі істотні явища, діють правові традиції поваги до закону і відповідальності перед ним.

Другій моделі дотримують соціалістичні (КНР, КНДР, Куба, В'єтнам тощо) і цілий ряд колишніх соціалістичних країн. В цих

державах прокуратура виступає як багатофункціональний орган, що здійснює поряд із загальним надглядом за законністю й іншими наглядовими функціями також кримінальне переслідування, процесуальне керівництво слідством, підтримання обвинувачення в суді. Віднесення до основних наглядових функцій прокуратури пояснюється характерними для цих країн невисоким рівнем правової культури, правовим нігілізмом, відсутністю традицій цивільного суспільства.

Наведені моделі прокуратур дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Як правило, кожній національній прокуратурі (чи аналогічній їй системі) притаманний свій, специфічний набір функцій і повноважень, обумовлених як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними і суб'єктивними факторами (наприклад, прагненням політичного керівництва деяких постсоціалістичних країн наслідувати певні західні зразки).

У тих державах, де прокуратура є конституційним інститутом, її функції з більшим чи меншим ступенем конкретизації закріплюються зазвичай в основних законах. Кількість визначених основними законами функцій прокуратури в різних країнах сильно різняться. Дуже часто у конституції законодавець указує тільки головну функцію (кримінальне переслідування – в Італії, надгляд за точним і однаковим виконанням законів – у Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані). У більшості випадків конституційний перелік функцій не є вичерпним і може бути доповнений в спеціальному законі. Лише в деяких випадках перелік носить вичерпний характер, хоча б щодо основних функцій (наприклад, конституція Грузії).

Немає вказівок на функції прокуратури в конституціях Росії, Румунії, Словаччини і ряду інших країн. Повний перелік функцій прокуратури наведено в спеціальних законах про ці органи. В певних випадках функції цього органу закріплюються в законах про судоустрій, процесуальних кодексах та інших актах, що не мають прямого відношення до інституту прокуратури (наприклад, закони про оперативно-розшукову діяльність, про поліцію (міліцію), про пенітенціарну систему).

Не тільки склад функцій, але і критерії їх класифікації знаходяться в прямій залежності від традицій даної правової системи. Якщо не вдаватися до специфіки національної функціональної

моделі прокуратури окремої країни, то численні функції, властивим прокуратурам різних країн світу, можна розділити на наступні основні групи: 1) функція кримінального переслідування і пов'язані з нею функції; 2) нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних установ; 3) участь у некримінальних видах судочинства; 4) здійснення загального нагляду за законністю; 5) інші.

Ці функції, зрозуміло, притаманні не всім національним прокуратурам і аналогічним їм органам. Найбільш розповсюджений характер мають функції, пов'язані з кримінальним переслідуванням і (у меншому ступені) участю в некримінальних видах процесуальної діяльності. Однак їх зміст у різних країнах і правових системах далеко не однаковий.

Практично універсальними для всіх прокуратур і аналогічних їм органів є функції порушення кримінального переслідування і підтримання обвинувачення в суді. В Англії і державах-членах британської Співдружності Націй, де немає прокуратур, цими функціями наділені директори публічних переслідувань, які очолюють відповідні служби (в Англії – служба державних обвинувачів), а також генеральні атторнеї.

Дуже широко поширена така функція прокуратури, як безпосереднє ведення попереднього слідства (Вірменія, Азербайджан, Беларусь, Болгарія, Угорщина, Німеччина, КНР, Киргизія, Латвія, Молдова, Норвегія, Росія, США, Узбекистан, Японія). При цьому, як правило, прокуратура поділяє ці повноваження з іншими правоохоронними органами (поліцією, міліцією, органами держбезпеки). У ряді країн попереднє слідство з кримінальних справ здійснюється спеціальними органами, що організаційно відділені від прокуратури (Казахстан).

Також широко розповсюдженою функцією є нагляд за законністю попереднього слідства і дізнання (Вірменія, Беларусь, Болгарія, Угорщина, Італія, Казахстан, Киргизія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Росія, Туркменістан, Узбекистан, Франція, Швейцарія, Японія). В останні роки в ряді країн починаються кроки в напрямку звільнення прокуратури від нагляду за слідством, оскільки це нібито суперечить ролі прокуратури як сторони обвинувачення (Азербайджан, Латвія, Литва), залишивши їй лише контроль за дізнанням. Нерідко на прокуратуру покладається нагляд за здійсненням оперативно-розшукової діяльності (Азербайджан, Грузія, Казахстан, Киргизія, Росія, Туркменістан).

Законодавство деяких держав особливо виділяє таку функцію прокуратури, як здійснення процесуального керівництва попереднім слідством (Азербайджан, Вірменія, Грузія, Чехія). Фактично цю ж функцію виконує у Франції прокурор щодо слідчого судді.

Практично скрізь, де є прокуратури чи аналогічні органи, їх посадові особи беруть участь у цивільному і деяких інших видах некримінального судочинства з захисту державних, суспільних чи особистих інтересів. Зокрема, можливість участі прокурорів у цивільному судочинстві прямо закріплена в конституціях і законах Азербайджану, Вірменії, Болгарії, Бразилії, Угорщини, Німеччини, Іспанії, Італії, КНР, Молдови, Перу, Польщі, Росії, Румунії, США, Франції, Японії.

Функція прокурорського нагляду за законністю судових рішень (у широкому розумінні) полягає, як правило, у можливості їх опротестування у вищестоящому суді. Ця функція є прямим продовженням процесуальних повноважень прокурора у всіх видах судочинства і тому вона закріплюється в конституціях і законах багатьох держав, зокрема Азербайджану, Вірменії, Беларусі, Казахстану, Киргизії, Латвії, Молдови, Росії, Узбекистану. У той же час вона не згадується в законах про прокуратуру Грузії, Естонії. У Грузії прокурор подає касаційні й інші скарги в звичайному порядку як одна із сторін у процесі.

Нагляд за застосуванням покарань і інших форм примусу, з одного боку, пов'язаний з основною функцією кримінального переслідування, а з іншого – з наглядовими і правозахисними функціями прокуратури. Ця функція передбачена конституціями і законами Вірменії, Беларусі, Угорщини, Грузії, Казахстану, Киргизії, Латвії, Молдови, Росії, Румунії, Туркменістану, Узбекистану, Естонії. У той же час вона невідома багатьом західним країнам (наприклад, Франції), в Азербайджану і Польщі від неї відмовилися наприкінці 90-х рр.

Функція так званого «загального нагляду» в даний час здійснюється прокуратурами соціалістичних, багатьох постсоціалістичних країн (Беларусь, Болгарія, Угорщина, Казахстан, Киргизія, Росія, Румунія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан), а також ряду держав Латинської Америки: Бразилії, Колумбії (однієї з двох прокуратур – Ministerio Publico).

Цікавий комплексний підхід до визначення функцій прокуратури відображає Закон Латвії «Про прокуратуру», що покладає

на прокуратуру низку функцій, крім кримінального переслідування (розслідування злочинів, участь у законотворчості тощо), і визнає основні завдання прокурорської діяльності. До них належать: зміцнення правової держави, законності та правопорядку, охорона від незаконних посягань проти державного устрою республіки, її політичної та економічної системи, прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій [3, с. 117].

У Латвії тільки з відома Генерального прокурора дозволяється контролювати інформаційні системи та засоби зв'язку, що використовуються в діяльності прокуратури, зокрема електронні, знімати з них інформацію та втручатися в їх діяльність (ст. 7 Закону «Про прокуратуру»). У Латвії також забороняється адміністративне затримання прокурорів. У Законі Латвії «Про прокуратуру» передбачено створення колегій, які вирішують досить значний обсяг питань. На їх засіданнях можуть бути вислухані повідомлення та пояснення керівників міністерств, державних департаментів і відомств, інших органів, підприємств і установ про дотримання законності у підпорядкованих чи підконтрольних їм організаціях. Прокуратура Литви є незалежною складовою судової влади. Прокуратура Литви, як і прокуратура Латвії, зазнала часткових змін, зокрема було скасовано загальнонаглядові функції органів прокуратури. Прокуратура Латвії бере участь у правотворчій діяльності. Право законодавчої ініціативи прокуратури передбачено Конституцією та законами. Нині система органів прокуратури Литви є триланцюговою та складається з Генеральної прокуратури, п'яти окружних прокуратур, прокуратур міст і районів [3, с. 119].

Натомість, прокуратура Естонії, на відміну від органів прокуратури Латвії та Литви, має не лише значно менше функцій, а й становить собою інститут державної влади, що перебуває у сфері компетенції Міністерства юстиції Естонії. Відповідно до Закону Естонії «Про прокуратуру» основними завданнями прокуратури є: нагляд за дотриманням законності під час нарад суду з адвокатами сторін при розгляді кримінальних справ; репрезентація державного звинувачення в судах усіх інстанцій; нагляд за виконанням вироків, пов'язаних із позбавленням волі; нагляд за дотриманням законності під час виконання примусових дій медичного та виправного характеру; нагляд за дотриманням поліцією законності під час виконання нею своїх функцій [3, с. 119].

Така обмежена сфера діяльності прокуратури Естонії пов'язана передусім із розподілом функцій, які раніше вона виконувала, між

прокуратурою та іншими новоствореними державно-правовими структурами, зокрема службою Канцлера юстиції. Канцлер юстиції є незалежною посадовою особою, що здійснює нагляд за відповідністю правових актів законодавчої та виконавчої влади і місцевого самоврядування Конституції та законом (з чого випливає важливе положення про необхідність своєчасного створення компетентних інституцій у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів у суспільства та держави у разі усунення прокуратури від даного елементу її конституційної компетенції. – Авт.). Відповідно до ст. 11 Закону Естонії «Про прокуратуру», прокурор є незалежним під час виконання своїх професійних завдань і керується чинними законами та власними переконаннями [3, с. 120].

В цілому, у результаті проведеного компаративного аналізу конституційно-правового статусу зарубіжних прокуратур та шляхів його удосконалення в європейських державах можна дійти до таких найважливіших висновків та узагальнень у контексті пошуку оптимальної моделі конституційної модернізації прокуратури України на сучасному етапі: а) спільною рисою процесів удосконалення конституційно-правового статусу прокуратур переважної більшості європейських держав в частині визначення їх місця та ролі серед органів державної влади є мета забезпечити незалежність діяльності прокурорів, включаючи найвище керівництво, від політичних органів, що виражається, зокрема, у тенденції відокремлення систем органів прокуратури від виконавчої гілки влади, а посади Генерального прокурора – від посади Міністра юстиції, а також у усуненні політичних органів (глава держави, уряд, парламент, центральні органи виконавчої влади тощо) від безпосереднього вирішення кадрових питань у системі прокуратури та видання індивідуальних актів з організаційних питань її функціонування; б) діяльність органів прокуратури поза межами кримінальної юстиції є цілком допустимою та знаходить своє відображення у законодавстві більшості європейських держав, у тому числі – через наділення прокуратури координаційними функціями – функцією координації досудового слідства (процесуального керівництва) та / або функції координації боротьби зі злочинністю (право на обов'язковість виконання вказівок прокурора щодо усунення причин та умов скоєння злочинів, а також вироблення загальної стратегії попередження та подолання злочинності на певній території чи в країні в загалом); в) в європейських державах з правовими системами, що відносяться



до континентальної (романо-германської) правової сім'ї, загальним нормативно-джерельним підходом до регулювання правового конституційно-правового статусу прокуратури є закріплення норм щодо структури, функцій, повноважень, вищих керівних органів та посадових осіб прокуратури як безпосередньо у конституціях, так і в спеціальних комплексних законах інституціонального характеру про прокуратуру; г) пріоритетною сферою функціональної діяльності прокуратури в усіх європейських державах є сфера кримінальної юстиції, що включає як кримінальне переслідування (зокрема підтримання державного обвинувачення у суді), так і наглядові функції за органами досудового слідства, але водночас у законодавстві розвинутих правових держав виключається можливість прокурорського нагляду за законністю у рішеннях та діях (бездіяльності) суду в межах його процесуальної діяльності; д) при проведенні посттоталітарної конституційної модернізації органів прокуратури, яка включала усунення прокуратури від т. з. «загального нагляду», іманентно притаманного органам прокуратури тоталітарних держав у колишніх соціалістичних європейських державах паралельно з виключенням відповідних положень з конституцій та нормативно-правових актів про прокуратуру створювалися ефективні спеціальні органи забезпечення прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів суспільства і держави, а крім того – здійснювалася комплексна велика судова реформа, що гарантувала належну якість та справедливість судочинства при застосуванні суб'єктами правових відносин судового способу захисту порушених прав та свобод.

Означені особливості та тенденції удосконалення та визначення конституційно-правового статусу прокуратури в європейських державах, на наш погляд, мають бути обов'язково враховані при проведенні конституційної модернізації інституту прокуратури в Україні, що сприятиме зближенню національної правоохоронної системи з європейською моделлю й гармонізації українського конституційного законодавства з основоположними рамковими принципами та стандартами європейського права.

#### Бібліографічний список:

1. Холодницький Н. Зародження європейської концепції прокуратури та її рецесія у Сполучених Штатах Америки / Н. Холодницький // Вісник Львівського університету. Серія : Юридична. – 2014. – Вип. 59. – С. 141-147.

2. Сухонос В. Виникнення і розвиток інституту прокуратури / В. Сухонос. – Право України. – 2001. – № 8. – С. 103-107.
3. Грицаєнко О. Організаційно-правові форми діяльності органів прокуратури країн Прибалтики / О. Грицаєнко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 11(53). – С. 116-120.

*Стаття посвячена сравнительному анализу функций, полномочий и систем органов прокуратуры в правовых системах разных стран мира. Проанализированы место и роль прокуратуры среди органов государственной власти. На основании проведенного анализа систематизированы формы, методы и практические аспекты организации и деятельности органов прокуратуры в различных странах.*

*Отмечается, что опыт определения конституционно-правового статуса прокуратуры как в европейских, так и в других зарубежных государствах демонстрирует универсальность методологического подхода, согласно которому вопросы организации деятельности, функций и полномочий прокуратуры составляют внутреннюю компетенцию суверенных государств, но в то же время в условиях европейской межгосударственной интеграции Украины конституционно-правовое регулирование, безусловно, должно имплементировать и должным образом учитывать европейские общие правовые стандарты, которые, в свою очередь, отражают европейские правовые ценности как необходимое условие адаптации национального законодательства к европейскому праву.*

*The article is devoted to comparative analysis of the functions and powers of the prosecution system in the legal systems of different countries. Analyzed the position and role of the prosecutor's office among the bodies of state power. Based on the analysis systematized forms, methods and practical aspects of the organization and activities of the prosecution authorities in different countries.*

*It is noted that the experience of determining the constitutional and legal prosecutor's status as European and other foreign states demonstrates the universality of the methodological approach, according to which the organization of the activities, functions and powers of the prosecutor's office make up the domestic jurisdiction of sovereign states, but at the same time in the context of European interstate integration of Ukraine constitutional and legal regulation, of course, must implement and take due account of the European common legal standards which, in turn, reflect the European legal value as a necessary condition for adapting national legislation to European law.*